

## **Российский федерализм: проблемы стабильности системы**

В основе территориального устройства Советского Союза и России лежала марксистско-ленинская концепция федерализма, которая обязательно увязывалась с решением национального вопроса. Вследствие применения этого принципа этнофедерализма в России в итоге сложилась так называемая структурно-асимметричная федерация, где наряду с государственными образованиями (национальные республики), которые входили в состав РСФСР, то есть являлись субъектами федерации, существовали также и административно-территориальные образования (края, области), которые не являлись субъектами, входящими в состав федерации.

Подобная система могла более-менее успешно и эффективно функционировать только при сильном контроле и координации из Центра, при ослаблении централизации — эта система оказывалась потенциально нестабильной. Ситуация особенно обострилась к моменту принятия в 1993 году новой Конституции РФ, когда структурная асимметрия, по сути, оказалась основной причиной кризиса федеративных отношений в России.

Таким образом, перед центральной властью встала задача восстановления устойчивости федеративной системы и для этого необходимо было попытаться устранить (смягчить) главный источник напряженности — асимметрию.

В этой связи представляет интерес та роль, которую сыграли в процессе восстановления устойчивости Конституция РФ 1993 г. и договора о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами.

Для анализа процесса восстановления устойчивости было выбрано четыре основных параметра:

### **I. Структура системы.**

Структура предполагает деление федераций на симметричные и асимметричные.

### **II. Нагрузка на систему.**

Нагрузка ведет к ослаблению устойчивости системы. В этом смысле для любой федеративной системы опасны две нагрузки:

1. Сепаратизм.
2. Излишняя централизация.

### III. Жесткость системы.

Жесткость, во-первых, позволяет системе поступательно развиваться лишь в рамках определенной конструкции структуры, во-вторых, добавляет системе устойчивость. Применительно к федеративной системе жесткость — это определенные юридические (в том числе конституционные) гарантии федеративного устройства, а также гарантии против сепаратизма и излишней централизации.

### IV. Несовершенства системы.

Несовершенства федеративной системы — это естественные социально-экономические различия между регионами, которые в перспективе могут привести к возникновению межрегиональной напряженности, следовательно, к ослаблению устойчивости всей системы в целом.

Как уже было отмечено, к моменту принятия новой Конституции 1993 г. в России создалась ситуация неуправляемости. Федеративная система оказалась крайне неустойчивой. Неустойчивость наблюдалась по всем четырем основным параметрам и проявилась:

1. В сильных нагрузках на систему в виде возраставших центробежных тенденций.

2. В крайних несовершенствах системы, проявившихся в сильной межрегиональной напряженности по линии “края, области” против “республик”.

3. В фактическом отсутствии жесткости. Ни действовавшая на тот момент Конституция, ни Федеративный договор не могли противостоять центробежным настроениям в регионах.

4. Наконец, сама структура федеративной системы подвергалась резкой критике прежде всего со стороны несубъектов — краев и областей.

В попытке восстановления устойчивости федеративной системы ключевым моментом является процесс изменения структуры. Но государственная структура является во многом “зависимой переменной”, чьи возможности изменения в значительной мере ограничены рамками решений, принятых на более раннем этапе.

В России асимметричная федеративная структура была очерчена еще в советский период. Тем не менее в Конституции 1993 года нашла свое отражение тенденция к преодолению асимметрии. Принципиальными здесь являются два момента:

1. Закрепление понятия субъекта федерации за всеми составными частями федерации, включая края и области.

2. Наделение всех субъектов федерации статусом государственных образований.

Но само по себе провозглашение равноправия субъектов еще не делает Россию полностью симметричной федерацией. Причина этого в том, что обусловленная спецификой формирования Российской Федерации в прежние времена, асимметрия продемонстрировала высокую степень устойчивости. Поэтому суть конституционной формулы федеративного устройства России выразилась в попытке минимизации различий в статусе субъектов РФ, исходя из общего принципа равноправия, с сохранением при этом их прежнего наименования.

Сохранение неоднородной по составу структуры федерации может иметь в перспективе различные последствия в плане усиления центробежных тенденций. Центробежные тенденции, а также противоположное им явление — излишняя централизация, являются основными нагрузками на федеративную систему, поэтому процесс уменьшения нагрузок и придания жесткости очень важен с точки зрения создания стабильной федерации.

Конституция 1993 г. содержит целый ряд гарантий от чрезмерной децентрализации. Из них можно выделить две наиболее важные. Первой такой гарантией является тот факт, что Конституция, по сути, снизила статус республик в составе РФ, не закрепив за ними качеств суверенного государства. Второй важной гарантией выступает четкое определение в Конституции правовой системы российского государства с учетом его федеративной структуры.

Наиболее эффективными конституционными гарантиями против чрезмерного усиления централизации являются права субъектов в области их собственной законодательной деятельности.

Но стабильность федеративной системы определяется еще одним параметром, который невозможно регулировать конституционным путем. Этот параметр — несовершенство системы или естественные социально-экономические диспропорции между регионами. Разброс между субъектами по базовым экономическим характеристикам весьма значителен, но Конституция такого различия не учитывает. Поэтому естественно, что экономически более развитые регионы стали требовать больших полномочий. Закономерным следствием этих требований явилась политика проведения различий в статусе самих краев и областей через предоставление льгот и привилегий.

При всем критическом отношении к договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между центральной властью и регионами, необходимо отметить их позитивную роль в процессе восстановления устойчивости. Эта роль сводится к двум основным моментам: во-первых, договора способствовали уменьшению нагрузок на систему, и, во-вторых, добавили системе жесткости.

Собственно требования заключения договоров о разграничении явились следствием идеи уменьшения чрезмерной централизации федеративной системы России и объективно служили смещению баланса власти в регионы. Это, в свою очередь, удовлетворяло амбиции региональных элит и сдерживало их от крайних форм борьбы за самостоятельность. Таким образом, наряду с преодолением централизации договоры способствовали также и ослаблению сепаратистских устремлений регионов. Это справедливо как в отношении конфликта центр — республики, так и в отношении конфликта республики — края, области. Ведь если республики будут обязаны предоставленным им особым привилегиям не столько своему статусу в качестве республик, сколько двусторонним соглашениям, заключенным с Москвой, они вероятно окажутся менее склонны идти на всё ради сохранения статусных различий между республиками и краями, областями.

Для описания государственной структуры, образуемой в результате наращивания привилегий отдельных регионов в ходе их переговоров с центром Д. Элейзером был предложен термин “форалистический федерализм”, обобщающий установившуюся в Испании практику предоставления особых привилегий конкретным региональным группам.

Образование подобной модели может иметь двоякие последствия. С одной стороны, может сложиться сильно регионализованная модель федерации с периферизацией получивших особые полномочия регионов. Но, с другой стороны, заключая договора с каждым конкретным регионом, Центру может оказаться проще находить соответствующие обстоятельства методы воздействия и решать, следует ли идти на уступки или применить санкции, если речь будет идти о политике по отношению к конкретным республикам и регионам, а не ко всем территориям вместе.

Таким образом, решающим фактором, который определит контуры российского государства будет способность субнациональных единиц поддерживать коалицию, то есть осуществлять коллективные переговоры с Центром.